



Pieter Pauw / Chinwe Ifejika Speranza /
Isabel van de Sand / Marcus Kaplan /
Benjamin Schraven

Anpassung an den Klimawandel

Institutionelle
und finanzielle
Herausforderungen

Der Klimawandel ist eine der größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Selbst bei einer drastischen Reduzierung der Treibhausgase auf globaler Ebene wird die Anpassung an den Klimawandel in den kommenden Dekaden eine notwendige Rolle spielen. Die negativen Auswirkungen des Klimawandels werden gravierend sein, wenn auch regional unterschiedlich und zeitlich versetzt eintreten. Es drohen verstärkte Engpässe bei der Ernährungssicherung, zunehmende wetterbedingte Naturkatastrophen, wirtschaftliche Verluste, Verlust an biologischer Vielfalt und letztlich auch politische Instabilitäten in den betroffenen Regionen. Durch ihre geographische Lage, vor allem aber durch ihre starke Verwundbarkeit, werden die Entwicklungsländer von diesen negativen Folgen überproportional betroffen sein. So wichtig die Anpassung an den Klimawandel in vielen dieser Länder ist, so beschränkt sind angesichts eines Mangels an entsprechenden Institutionen, angemessener Infrastruktur, ausreichenden finanziellen Mitteln und adäquaten Wissens ihre Kapazitäten dafür. Die internationale Gemeinschaft muss deshalb eine wesentliche Rolle bei der Unterstützung der Anpassung an den Klimawandel in Entwicklungsländern spielen. Gemäß dem Verursacherprinzip sind die entwickelten Länder für einen Großteil der Treibhausgas-Emissionen verantwortlich und tragen damit auch die Verantwortung für die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen. Deren Kosten werden in den kommenden Jahrzehnten auf Dutzende Milliarden US-Dollar pro Jahr geschätzt. Ohne eine entsprechende Institutionalisierung kann dieses Geld nicht mobilisiert, verwaltet und – angemessen, transparent und nachvollziehbar – verwendet werden.

Dieses SEF-Policy Paper nimmt eine Bestandsaufnahme hinsichtlich des Grades der Institutionalisierung und Finanzierung von Anpassung vor. Im ersten Abschnitt werden wir zeigen, dass Anpassung zwar international institutionalisiert worden ist, die nationalen und lokalen Ebenen aber noch immer unzureichend ausgestattet sind, um sich den gewaltigen Herausforderungen anzunehmen. Im zweiten Teil werden wir den Zusammenhang von Klimafinanzierung und öffentlicher Entwicklungshilfe sowie die Notwendigkeit einer eindeutigen und allgemein akzeptierten Definition von Klimafinanzierung, inklusive den entsprechenden Kriterien zur Berichterstattung, herausarbeiten. Der dritte Abschnitt bietet einen Überblick über die derzeit vorhandenen finanziellen Mittel für Anpassung und zeigt auf, dass sie die für die Entwicklungsländer benötigte Höhe noch nicht erreicht haben. Schließlich schlagen wir im vierten Teil des Papiers verschiedene Wege vor, um die aktuellen Chancen zur Verbesserung von Institutionalisierung und Finanzierung von Anpassung zu nutzen.

I. Institutionalisierung der Anpassung an den Klimawandel

Anpassung an den Klimawandel bedeutet, dass sich natürliche oder menschliche Systeme auf die derzeitigen oder zu erwartenden klimatischen Stimuli oder Effekte einstellen, um entweder deren schädigende Wirkungen zu verringern oder die günstigen Wirkungen zu nutzen. Die Institutionalisierung von Anpassung ist demnach der Prozess, die Rolle der Anpassung zu erkennen und sie als Antwort auf den Klimawandel in den entsprechenden Abkommen und Mechanismen zu verankern. Zu den am Prozess beteiligten Institutionen zählen staatliche und nichtstaatliche Organisationen, Regime, wie auch implizierte Regeln (wie beispielsweise Reziprozität). Das in diesem Papier wichtigste Regime ist die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC). 18 Jahre nach ihrer Schaffung im Jahr 1992 mündete der schrittweise Prozess der Anpassungsinstitutionalisierung im „Cancún Adaptation Framework“ (CAF). Mit dem CAF bestätigten die Vertragsstaaten erstmals, dass Anpassung denselben Stellenwert wie Schadstoffreduzierung (Minder-

Schon die Konvention von 1992 erwähnte Anpassung ausdrücklich. Als sie zwei Jahre später in Kraft trat, verpflichteten sich die Vertragsparteien, Schritte einzuleiten, um die Anpassung an den Klimawandel zu erleichtern und bei der Vorbereitung der Maßnahmen untereinander zu kooperieren. Festgelegt wurde auch, dass die Industrieländer den Entwicklungsländern dabei helfen würden, die durch die Anpassung anfallenden Kosten zu tragen. Im Laufe der Zeit hat die Vertragsstaatenkonferenz (engl. Conference on Parties, CoP) als das höchste Gremium der Konvention verschiedene Entscheidungen zur Anpassung gefällt, die diese Verpflichtungen bekräftigen. Darunter fielen Maßnahmen zu Folgen- und Verwundbarkeitsabschätzungen, zu Capacity-building, zu Bewusstseinsbildung sowie zu Wissens- und Technologietransfer. Zusätzlich wurden eine Vielzahl von Arbeitsprogrammen, Expertengruppen und Fonds für die Anpassung an den Klimawandel geschaffen. Um den aus einem solchen schrittweisen Prozess resultierenden Risiken von Zersplitterung und Intransparenz entgegenzuwirken, forderten die Entwicklungsländer schließlich

mehr Kohärenz der UNFCCC-Maßnahmen. Dies führte 2010 zur Einsetzung des „Adaptation Committee“, das künftig die Anpassungsbemühungen der vom Klimawandel betroffenen Staaten begleiten soll.

Durch die genannten Prozesse hat die Vertragsstaatenkonferenz Anpassung über die Jahre hinweg zu einem Thema gemacht, welches von komplexen und sich erweiternden Konstellationen von Institutionen und Akteuren bestimmt und vorangetrieben wird (vgl. Abb. 1). Die Konstellation ist von verschiedenen Netzwerken und Koalitionen der Vertragsparteien stark beeinflusst worden. Dabei hat vor allem deren Einteilung in Annex I- (überwiegend Industrieländer) und Nicht-Annex-1-Länder (überwiegend Entwicklungsländer) mit den entsprechenden Verpflichtungen bisher die Verhandlungen innerhalb der UNFCCC bestimmt. Beide Parteien ordnen sich darüber hinaus jedoch entsprechend ihrer regionalen Lage oder entsprechend bestimmter Interessenlagen noch anderen Gruppen zu. Ein prominentes Beispiel dafür ist etwa die Gruppe der „G77 plus China“, die insgesamt 132 Entwicklungsländer umfasst. Doch obwohl diese Gruppe Entscheidungen und Aktionen immer wieder maßgeblich mitbestimmt hat, führen unterschiedliche Interessen ihrer Mitglieder dazu, dass sich auch hier ein-

zelne Entwicklungsländer oder regionale Gruppierungen heterogen in Debatten einbringen. Zu solchen Gruppen gehören etwa die „Afrika Gruppe“, deren gemeinsames Interesse eine Verbesserung der Lastenverteilung bei der Finanzierung der Anpassung ist, die „Allianz der kleinen Inselstaaten“ (Alliance of Small Island States, AOSIS), die sich um die Folgen des Anstiegs des Meeresspiegels sorgt, und die Gruppe der „am wenigsten entwickelten Länder“ (least developed countries, LDCs), die eine größere Unterstützung ihrer Mitglieder bei der Verbesserung ihrer Anpassungskapazität erreichen will. Die Europäische Union ist mit ihren 27 Mitgliedern eine weitere große Regionalgruppierung, die häufig mit einer gemeinsamen Verhandlungsposition auftritt.

Die auf der internationalen Ebene gesetzten Maßnahmen haben im Laufe der Zeit verschiedene regionale und nationale Strategien und Pläne angestoßen, um dem Klimawandel zu begegnen. Das vor kurzem geschaffene „Africa Climate Policy Centre“ ist ein gutes regionales Beispiel. Auf der nationalen Ebene haben inzwischen etliche Entwicklungs- und Industrieländer eigene Anpassungsstrategien entwickelt (z.B. Kenia, Nigeria, die Schweiz und Deutschland). In der Gruppe der LDCs verfügen die meisten Staaten als Ergebnis des UNFCCC-Pro-

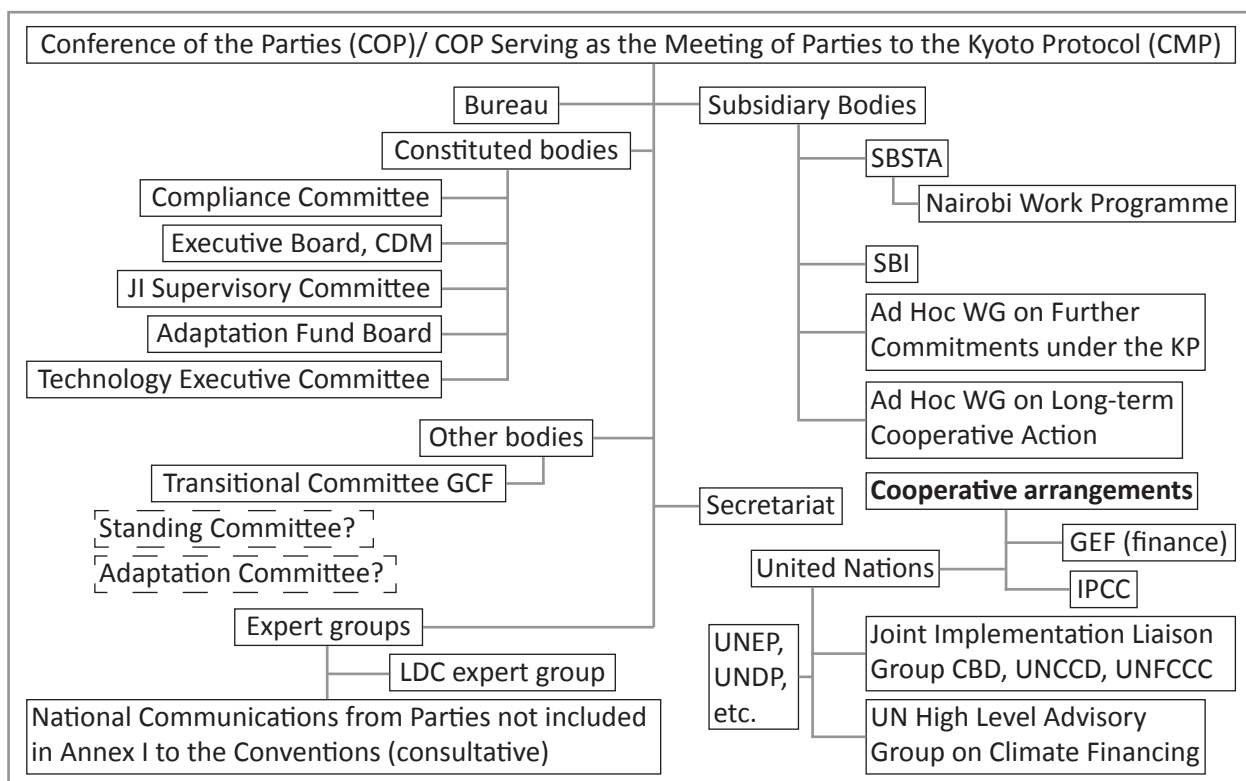


Abbildung 1. Institutioneller Aufbau der UNFCCC

CDM= Clean Development Mechanism; **GCF**= Green Climate Fund; **GEF**= The Global Environment Facility; **IPCC**= Intergovernmental Panel on Climate Change; **JI**= Joint Implementation; **LDC**= Least Developed Countries; **SBI**= Subsidiary Body for Implementation; **SBSTA**= Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice; **UNCCD**= United Nations Convention to Combat Desertification; **UNDP**= United Nations Development Programme; **UNEP**= United Nations Environment Programme; **WG**= working group
Quelle: UNFCCC Gremien. <http://unfccc.int/bodies/items/6241.php>

zesses heute über Nationale Anpassungspläne (National Adaptation Programmes of Action, NAPAs). Die NAPAs fokussieren dabei auf die zeitlich dringlichsten und direktesten Anpassungsbedürfnisse. Auf Grundlage des Cancún-Abkommens aus dem Jahr 2010 werden die Länder bald zusätzlich nationale Anpassungspläne (National Adaptation Plans, NAP) mit längerfristiger Perspektive entwickeln. Die Anpassungsstrategien beschränken sich jedoch in vielen Fällen auf die nationale Ebene und die nationalen Verwaltungen, welche im UNFCCC vertreten sind. Es besteht deshalb die Notwendigkeit für ein Mainstreaming der Anpassungsstrategien in horizontaler, aber auch in vertikaler Hinsicht: Zwischen den verschiedenen nationalen Regierungsverwaltungen auf der einen und zwischen internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene auf der anderen Seite.

Neben den Aktivitäten von Regierungen gibt es auch zunehmend Bestrebungen von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und anderen nichtstaatlichen Akteuren, die Anpassung an den Klimawandel zu institutionalisieren. Sie engagieren sich dafür auf nationaler, aber auch auf internationaler Ebene. Der Zusammenschluss von 700 NGOs aus mehr als 90 Ländern zum Climate Action Network (CAN) ist ein exemplarisches Beispiel für die Entwicklung globaler Netzwerke. Diese tragen zur Institutionalisierung bei, indem sie sich zum Anwalt des Klimaschutzes machen und u.a. Aufklärungskampagnen durchführen, Capacity-building betreiben, die Verhandlungen beobachten und die Frage der Finanzierung kritisch begleiten.

Die Institutionalisierung von Anpassung an den Klimawandel über die Jahre hinweg war also ein (internatio-

naler, regionaler und nationaler) Mehrebenenprozess, der multilaterale Organisationen und bilaterale Geber mit einschloss und über das UNFCCC-Regime hinaus Einfluss auf die Entwicklungszusammenarbeit ausübte. Durch die Schaffung der Gemeinsamen Verbindungsgruppe (Joint Liaison Group) der Rio-Konventionen, die Kohärenz zwischen den Konventionen sicherstellen soll, konnte Anpassung zusätzlich auch in anderen multilateralen Rahmenvereinbarungen institutionalisiert werden. Organisationen wie die Weltbank beeinflussen den Anpassungsdiskurs etwa durch spezielle Fonds und Initiativen und in vielen Fällen haben auch UN-Programme wie das Entwicklungs- oder das Umweltprogramm (UNDP und UNEP) den Entwicklungsländern bei Capacity-building und den LDCs bei der Aufstellung Nationaler Aktionsprogramme zur Anpassung geholfen.

Während die Anpassung an den Klimawandel also zunehmend international institutionalisiert wurde und auch auf nationaler Ebene, teilweise durch internationalen Druck, schnell voranschreitet, ist das Bewusstsein für den Klimawandel auf der lokalen Ebene häufig noch gering. Es bedarf daher weiterer Schritte, um Anpassung auch auf den unteren Ebenen zu institutionalisieren und damit auch lokales Wissen in öffentlichen Institutionen angemessen nutzbar zu machen.

Im gesamten Prozess der Institutionalisierung gibt es zwei wichtige Themenbereiche, die in diesem Papier ausführlich diskutiert werden: Das betrifft erstens die Klärung des Unterschieds zwischen Anpassung und Entwicklung, und zweitens die Frage, wie die Anpassung in Entwicklungsländern finanziert werden soll.

II. Anpassung und Entwicklung

Es gibt bis heute keine geeignete Definition von Anpassung, die genutzt werden könnte, um eindeutig dazugehörige Maßnahmen abzuleiten und die damit verbundenen Kapital- und Betriebskosten zu schätzen. Vielmehr werden entwicklungsförderliche Maßnahmen häufig als Anpassung verstanden – und umgekehrt. Nicht ohne Grund: Investitionen in Anpassungsstrategien, etwa in effiziente Bewässerungssysteme und den Hochwasserschutz, verringern zum einen die Wirkung von Naturkatastrophen und fördern zum anderen das Wirtschaftswachstum, indem sie die Infrastruktur verbessern und die Entwicklung neuer Technologien anregen.

Diese Verschränkungen führten zu der Frage, in welchem Maß Klimafinanzierung als Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) gewertet werden kann.

Die Übereinkunft von Kopenhagen sieht vor, dass Klimafinanzierung „neu und zusätzlich“ sein soll, doch wird dieses Konzept unterschiedlich interpretiert. Viele Geberländer versuchen, ihre Anpassungsfinanzierung mit ODA zu verknüpfen und sie teilweise zu integrieren. So existierte beispielsweise ein Großteil der niederländischen, dänischen und japanischen Mittel zur „Schnellstartfinanzierung“ (vgl. Seite 7) schon vorher; sie wurden nur neu etikettiert. Klimafinanzierung wird von einer Vielzahl entwickelter Staaten als Teil ihres ODA-Beitrags zu den Millenniumszielen mit Bezug auf die Umwelt gewertet. Die Niederlande sind ein interessantes Beispiel, da sie in diesem Zusammenhang kürzlich eine vollständige Kehrtwende vollzogen haben: Ihre neue Regierung änderte die bis dato bestehende Auffassung, dass die Klimafinanzierung jenseits der 0,7% vom Bruttoinlandsprodukt für Entwicklungshilfe

(Selbstverpflichtung) liegen sollte und beschloss, dass diese nun die Klimafinanzierung bereits beinhalte. Die Empfängerländer argumentieren hingegen, dass die Finanzierung von Anpassung die zusätzlichen Kosten des Klimawandels berücksichtigen müsse und daher von den bestehenden ODA-Verpflichtungen getrennt werden sollte. Die Diskussion bringt Entwicklungspolitiker und -praktiker in eine Zwickmühle: Einerseits müssen sie sich dem Klimawandel annehmen, da er alle Erfolge bei der Erreichung der Millenniumsziele zunichtemachen könnte, andererseits hegen sie die Befürchtung, dass diese Aufmerksamkeit zu Lasten der ODA-Leistungen für Entwicklung geht. Entwicklungs-NGOs insistieren deshalb im Allgemeinen auf einer klaren Unterscheidung zwischen ODA und Klimafinanzierung, die zusätzlich geleistet werden sollte.

In der Praxis können alle Mittel sowohl als ODA als auch als Klimafinanzierung gewertet werden; mit Ausnahme des Anpassungsfonds, der eindeutig als Klimafinanzierung klassifiziert ist. Um zur Klärung des Unterschieds zwischen ODA und Klimafinanzierung beizutragen, hat die EU alle Mitgliedsländer aufgefordert, ihre Arbeitsdefinition von „neuen und zusätzlichen Finanzmitteln“ anzugeben. Die deutsche Lösung ist zweigliedrig: Als zusätzlich gelten demnach alle Mittel zur Klimafinanzierung, die die im Jahr 2009 als ODA für den Klimaschutz getätigten Ausgaben übersteigen sowie alle Gelder, die aus neuen Finanzierungsquellen (wie etwa dem Emissionshandel) gewonnen werden. Der Ausschuss für Entwicklungshilfe (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat 2009 zur Klärung des Unterschieds zwischen ODA und Klimafinanzierung seinerseits die Rio-Marker für Anpassung an den Klimawandel entwickelt. Sie unterscheiden zwischen Anpassung als Hauptgrund für eine Aktivität (ohne den die Aktivität nicht finanziert worden wäre) und Anpassung als ein „wesentliches“ Ziel der Maßnahme. Beide Aktivitätsarten zusammengezählt ergeben eine Schätzung der oberen Grenze für Klimaanpassungsfinanzierung. Alle anderen Aktivitäten können auf Klimaanpassungsziele hin untersucht werden, zielen aber nicht speziell darauf. Viele Geberländer haben diese Marker bereits übernommen. Doch selbst wenn mit ihnen eine Unterscheidung zwischen ODA und Klimafinanzierung möglich wird, werden sicherlich noch einige Jahre vergehen, um den Umfang „neuer und zusätzlicher“ Finanzierung und ihre Wirkung auf die ODA tatsächlich abschätzen zu können.

Neben der Anpassungsfinanzierung beteiligt sich die Entwicklungszusammenarbeit durch ihr Engagement, Anpassung in die nationalen Entwicklungspläne und -projekte der jeweiligen Länder zu integrieren, auch zunehmend an deren Institutionalisierung. So verwendet die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) inzwischen Prüfwerkzeuge, um erstens die Risiken zu identifizieren, die der Klimawandel bei ihren Entwicklungsvorhaben darstellt, und um zweitens feststellen zu können, wie diese verringert werden können. Entwicklungs-NGOs und andere nicht-staatliche Akteure haben das Thema Anpassung durch aktive Fürsprache, Politikberatung und die Umsetzung konkreter Anpassungsvorhaben auf allen Ebenen – von lokal bis global – aufgewertet. Aber auch wenn es um Schlüsselkonzepte wie Ownership, Transparenz und Berechenbarkeit geht, kann die Gestaltung von Anpassung durchaus von den Erfahrungen der Entwicklungszusammenarbeit profitieren.

Empfehlungen

Während die verschiedenen Akteure aus den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit und Klimaschutz das Ziel einer umweltverträglichen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung teilen, trennt sie die gegenwärtige Debatte über deren Finanzierung. Wir empfehlen daher, eindeutige Definitionen zu entwickeln und anzuwenden, die geeignet sind, Projekte als Klimafinanzierung auszuweisen und sie damit von ODA zu unterscheiden. Für deren Erfolg wird eine breite Akzeptanz von Gebern und Nehmern entscheidend sein. Die Marker von OECD/DAC sind ein verdienstvoller Anfang, auch wenn am Prozess der Berichterstattung durch die Geber selbst im Sinne einer stärkeren Transparenz noch zu arbeiten sein wird. Eine eindeutige und allgemein akzeptierte Definition wird darüber hinaus helfen, die künftigen Summen der Klimafinanzierung erkennbar zu machen, welche sich voraussichtlich aus sehr unterschiedlichen öffentlichen, privaten und innovativen Quellen speisen werden. Sie kann schließlich die Transparenz erhöhen und den Zugang der Entwicklungsländer zu Finanzmitteln verbessern.

III. Finanzierung von Anpassung: Stand der Dinge

Sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer fordern im Allgemeinen eine gerechte Lastenverteilung im Hinblick auf die negativen Auswirkungen des Klimawandels, welcher vornehmlich durch die Treibhausgas-Emissionen der entwickelten Staaten ausgelöst worden ist. Allerdings liegen nur grobe Schätzungen zu globalen Anpassungskosten vor, die sich zudem noch stark unterscheiden. Gemein ist den Studien von Weltbank, Oxfam, UNFCCC und anderen jedoch, dass sie allein in den Entwicklungsländern von Dutzenden Milliarden US-Dollar Finanzierungsbedarf jährlich ausgehen. In der jüngeren Vergangenheit haben die entwickelten Staaten ihre Aktivitäten bereits entsprechend intensiviert und 32 Mrd. US-\$ für Minderung und Anpassungsmaßnahmen innerhalb und außerhalb der Klimarahmenkonvention zugesagt. Allerdings werden von den Geldern derzeit nur 20% für Anpassung verwendet, der Rest ist für die Minderung vorgesehen. Ein Missverhältnis, das möglicherweise auf das stärkere Interesse der entwickelten Länder an Minderung zurückgeht. Die westlichen Industrieländer werden aller Voraussicht nach nicht in der Lage sein, jährlich den Großteil der Mittel für Anpassung in zweistelliger Milliardenhöhe berechenbar, konstant und transparent zu mobilisieren. Bisher kommt der Löwenanteil der finanziellen Zusagen aber von den traditionellen Geberländern der OECD. So hat zum Beispiel ein kleines Land wie Irland doppelt so viel Mittel zugesagt wie alle BRICS-Staaten zusammen (Brasilien, Russland, Indien, China und

Südafrika). Angesichts ihrer steigenden Treibhausgas-Emissionen würde es mit dem Verursacherprinzip jedoch übereinstimmen, von ihnen künftig einen höheren Beitrag zur globalen Klimafinanzierung zu verlangen.

Klimafinanzierung ist in der Vergangenheit über mehr als 20 bi- und multilaterale Fonds ausgezahlt worden, die teilweise innerhalb der UNFCCC, teilweise außerhalb angesiedelt sind. Die größten Auszahlungen kommen vom GEF-Treuhandfonds (834 Mio. US-\$; GEF = Global Environment Facility - Globale Umweltfazilität) und Deutschlands Internationaler Klimaschutzinitiative (574 Mio. US-\$). Allerdings spielen diese Fonds im Hinblick auf Anpassung eine eher begrenzte Rolle (85 bzw. 18 Mio. US-\$). Die größten Summen für Anpassung stammen aus multilateralen Fonds (vgl. Abb. 2), insbesondere aus dem Least Developed Countries Fund (LDCF; 104 Mio. US-\$), der den am wenigsten entwickelten Ländern bei der Vorbereitung und Umsetzung ihrer Nationalen Anpassungspläne Unterstützung leistet. Weitere große Beiträge kommen vom Sonderfonds Klimawandel (SCCF; 80 Mio. US-\$) und von der Strategic Priority on Adaptation (SPA; 49 Mio. US-\$). Der Sonderfonds Klimawandel soll helfen, langfristige Anpassungsmaßnahmen umzusetzen, die die Widerstandsfähigkeit der nationalen Entwicklungssektoren gegenüber den negativen Auswirkungen des Klimawandels erhöhen. Das bereits abgeschlossene SPA-Pilotprogramm der GEF sollte sowohl lokale Anpas-

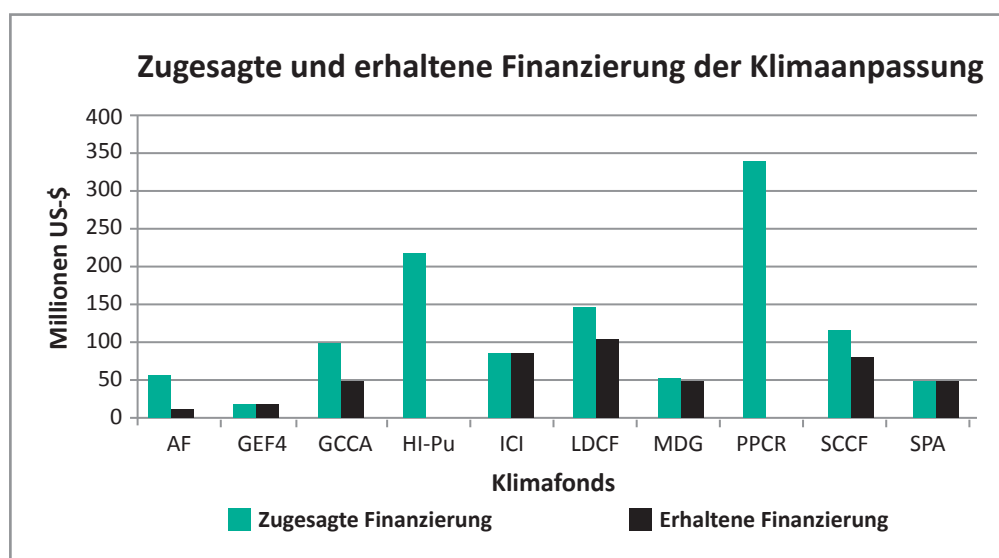


Abbildung 2: Zugesagte und erhaltene Finanzierung der Klimaanpassung (verschiedene Fonds)

AF= Anpassungsfonds (multilateral); **GEF4**= GEF Treuhandfonds - Climate Change focal area (multilateral, geschlossen); **GCCA**= Globale Allianz für den Klimaschutz (EU); **HI-Pu**= Hatoyama Initiative Public sources (Japan); **ICI**= Internationale Klimaschutzinitiative (Deutschland); **LDCF**= Least Developed Country Fund (multilateral); **MDG**= Fonds zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele - Fondsfenster zu Umwelt und Klima (multilateral, jedoch war Spanien einziger Geber); **PPCR**= Pilotprogramm zur Klimaresilienz; **SCCF**= Sonderfonds Klimawandel (multilateral); **SPA**= Strategic Priority on Adaptation (multilateral, geschlossen). Program on Climate Resilience; **SCCF**= Special Climate Change Fund (multilateral); **SPA**= Strategic Priority on Adaptation (multilateral, geschlossen).

sungsbedürfnisse berücksichtigen als auch zu globalen Umweltverbesserungen in den GEF-Schwerpunktbereichen biologische Vielfalt, Klimawandel, internationale Gewässer, Bodendegradation und schwer abbaubare organische Schadstoffe beitragen. Der Anpassungsfonds (AF) ist ein Finanzinstrument unter dem Kyoto-Protokoll und finanziert Anpassungsprojekte und -programme in Entwicklungsländern mit Zuschüssen. Einzigartig ist, dass er den Hauptteil seiner Finanzierung durch eine 2%-Abgabe auf die unter dem Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung des Kyoto-Protokolls ausgegebenen Emissionsreduktionsgutschriften erhält. Bis heute machen die freiwilligen Zusagen von Geberländern nur 35% des Fonds aus. Der AF hat erst 2009 seine operative Tätigkeit aufgenommen und in dieser Zeit 22 Mio. US-\$ ausbezahlt.

Die große Anzahl von Fonds erschwert einheitliche Steuerungs- und Zugänglichkeitsmechanismen und verursacht zudem hohe Transaktionskosten. Auf der anderen Seite könnte die Vielfalt der Fonds (potenziell) die Mobilisierung von Geldern erleichtern, da die Geber sich aussuchen können, welcher Fonds ihren Zielen und Vorstellungen von Klimafinanzierung am besten entspricht. In der Realität jedoch bleiben die Auszahlungen angesichts des Anpassungsbedarfs in Entwicklungsländern insgesamt unzureichend. Daher sagten die Annex I-Länder auf den Klimagipfeln in Kopenhagen und Cancún zu, ab 2020 jährlich 100 Mrd. US-\$ für Entwicklungsländer zu mobilisieren. Ein wesentlicher Teil des Geldes soll über den neuen „Green Climate Fund“ in die Entwicklungsländer fließen. Darunter Mittel zur Unterstützung von Minderung (einschließlich REDD+, das den Klimaschutz mit dem Schutz des tropischen Regenwaldes verknüpfen soll), zur Anpassung, zum Capacity-building sowie zu Technologieentwicklung und -transfer. Für die Zeit von 2010 bis 2012 wurden 30 Mrd. US-\$ an neuer und zusätzlicher „Schnellstartfinanzierung“ (Fast Start Finance, FSF) zugesagt. Dieses Geld wird auf freiwilliger Basis mobilisiert und nicht auf der Grundlage eines Verteilungsschlüssels. Wie die Klimafinanzierung in den acht Jahren zwischen den beiden Finanzierungsperioden (2013 bis 2019) aufgestockt wird und was mit den vorher getroffenen Zusagen geschieht, bleibt aber unklar. Die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise erschwert die Problematik zusätzlich.

Schnellstartfinanzierung

Bis heute sind fast 32 Mrd US-\$ für Klimafinanzierung zugesagt worden. Auch wenn diese Summe einige Mittel aus der Zeit vor dem Beginn der Schnellstartfinanzierungsperiode 2010 enthält, sind dies doch 7% mehr als in Kopenhagen und Cancún zugesagt worden war – ein positives Zeichen für die Selbstverpflichtung der entwickelten Länder. Es ist allerdings unklar, wie viel von dem zugesagten und bereits hinterlegten Geld für Anpassung

zur Verfügung stehen (vgl. Abb. 3) und wie viel davon in die verwundbarsten Länder fließen wird. Bislang profitierten in Übereinstimmung mit den Ergebnissen von Kopenhagen überwiegend die am stärksten verwundbaren Länder (LDCs, Afrika und Kleine Inselentwicklungsländer (Small Island Developing States, SIDS)) von den Auszahlungen. Die LDCs haben dabei 40% der Mittel erhalten, Afrika 34% und die SIDS 15%. Diese Statistiken beinhalten jedoch Doppelzählungen: São Tomé und Príncipe etwa gehört zur Gruppe der LDCs, der SIDS und liegt in Afrika. Rund 47% der erhaltenen Finanzmittel flossen in globale und regionale Projekte und in Länder, die nicht in eine dieser Kategorien fallen (insbesondere die Philippinen, Kolumbien und China). Von der Anpassungsfinanzierung in Vorbereitung (genehmigte Finanzierung) werden es künftig gar nur 45% der Gelder sein.

Verwundbare Entwicklungsländer haben gleichwohl weiterhin Grund für eine kritische Haltung: Erstens ist das derzeitige Niveau der Klimafinanzierung, wie bereits dargelegt, insgesamt unzureichend. Weniger als ein Drittel der zugesagten Mittel wurde bislang überhaupt genehmigt und nur acht Prozent der Summe haben die Empfänger inzwischen erreicht. Die meisten Zusagen kommen von öffentlichen Institutionen, im Bereich der Minderung manchmal aufgestockt durch Finanzmittel der Privatwirtschaft. Die Tatsache, dass Japan allein 50% der Schnellstartfinanzierung aufbringt, verdeutlicht zum einen das große Engagement Japans in diesem Bereich, aber auch eine der Schwächen von freiwilligen Beiträgen. Denn das Nichtvorhandensein eines Verteilungsschlüssels kann dabei langfristig zum Problem werden. Wer wird die Lücke schließen sollte Japan entscheiden, seine Beiträge künftig zu reduzieren? Transfers aus öffentlichen Einnahmen werden also wahrscheinlich nicht in der Lage sein, das Ziel von jährlich 100 Mrd. US-\$ ab 2020 zu erreichen. Es bedarf entsprechend neuer internationaler Finanzierungsmechanismen, die politisch durchsetzbar, effektiv und wirtschaftlich effizient sind. Abgaben auf den internationalen Luft- bzw. Seeverkehr könnten beispielsweise bis zu 19 bzw. 6 Mrd. US-\$ jährlich erbringen; sie wären zugleich auch ein Anreiz, die Treibhausgas-Emissionen zu reduzieren. Solche internationalen Mechanismen wären sowohl effektiv als auch wirtschaftlich effizient. Sie sind jedoch schwierig umzusetzen, da aus einer Reihe von Ländern Widerstand kommt. Unter ihnen vor allem solche mit großen Transportsektoren, abgelegene Staaten mit großen Tourismussektoren sowie die SIDS, welche überhaupt nur über den Luft- und Seeweg erreichbar sind. Über die Abgaben wird daher bereits seit Jahren diskutiert, ohne dass man einer Umsetzung effektiv näher gekommen wäre.

Auch ist die in der Übereinkunft von Kopenhagen festgelegte ausgeglichene Verteilung der Mittel zwischen Anpassung und Minderung noch nicht umgesetzt: Nur 22% der gesamten Klimafinanzierung wurde bislang für An-

passung ausgezahlt. Diese Zahlen würden noch deutlich niedriger ausfallen wären LDCF (um 2002), SPA (2002) und SCCF (um 2002) nicht so frühzeitig operativ geworden. Mindestens 25% der Anpassungsfinanzierung sind so bereits vor der Übereinkunft von Kopenhagen geleistet worden. Außerdem beträgt der Anteil der genehmigten Finanzierung für Anpassung nur 14% (vgl. Abb. 3). Nach UNFCCC-Angaben steigt dieser Prozentsatz zwar, doch er ist im Verhältnis zu den Dutzenden Milliarden US-Dollar, die für Anpassung in Entwicklungsländern jährlich benötigt werden immer noch zu gering. Im Sinne des Verursacherprinzips ist er jedenfalls inakzeptabel. Der nächste Abschnitt wird die Herausforderungen der Finanzierung von Anpassung näher erläutern.

Ursachen für die Komplexität von Anpassungsfinanzierung

Anpassungsfinanzierung ist aus unterschiedlichen Gründen ein schwieriger Prozess. Wie im Abschnitt „Anpassung und Entwicklung“ schon ausgeführt, gibt es, erstens, keine allgemein akzeptierte Definition von Anpassung und ihrer Beziehung zu Entwicklung. Dies macht es, zweitens, schwierig, eine Aktivität eindeutig als Anpassung zu deklarieren und ihren Erfolg anhand einer Kosten-Nutzen-Rechnung nachzuweisen. Anders als bei der Minderung, bei der die vermiedenen CO₂-Emissionen ein nützlicher Maßstab sind, um die Effektivität einer Maßnahme zu messen, ist erfolgreiche Anpassung schwer zu berechnen und zu überprüfen. Die Messbarkeit des Erfolges hängt schließlich auch vom Klimawandel selbst ab: Erst das Eintreten von Klimaereignissen kann zeigen, ob ein Deichbau kosteneffizient war oder Maßnahmen zur Verringerung landwirtschaftlicher Verluste bei Trockenheit auch der Nahrungsmittelsicherheit und wirtschaftlichen Entwicklung zugutekommen. Drittens können viele Maßnahmen zur Minderung profitabel sein; bei der Anpassung ist dies dagegen schwierig. Denn auch wenn Investitionskosten im Bereich der Minderung hoch sein mögen (z.B. bei der Energieeffizienz), können die Mehrkosten der Maßnahme negativ sein, wenn diese etwa den Energieverbrauch senkt. Die größte Unsicherheit liegt hier in der Veränderung der Energiepreise, die Effektivität bleibt aber vom Klimawandel unabhängig. Durch die Möglichkeit, Gewinne zu erzielen, können bei der Minderung auch private Investitionen angeregt werden. Bei der Anpassung ist das viel schwieriger: Berechnungen von Kosten und Nutzen basieren hier auf unsicheren Prognosen u.a. des Voranschreitens des Klimawandels oder auch des Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums. Sie versagen zudem häufig bei der Inwertsetzung von menschlichem Leben und Ökosystemen; auch haben sie meist eine längerfristige Perspektive. Diese ist im Allgemeinen für private Investitionen wenig attraktiv; vor allem wenn es sich um Entwicklungsländer mit risikoreichen Geschäftsumfeldern handelt. Selbst wenn profitable Anpassungsmaßnahmen identifiziert werden könnten,

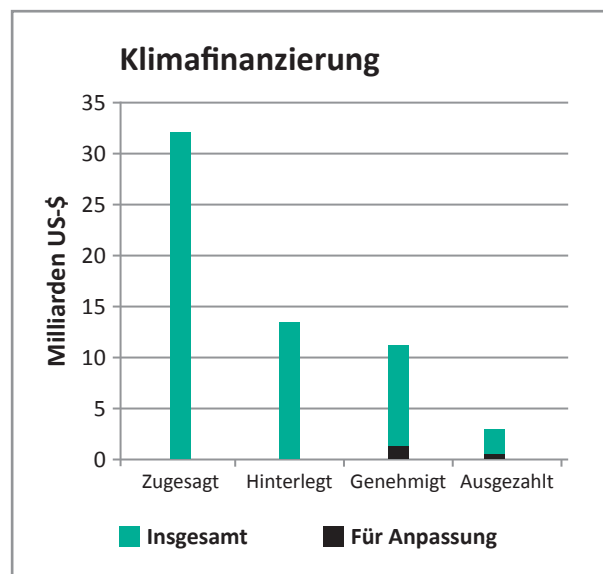


Abbildung 4: Zugesagte, hinterlegte, genehmigte und ausgezahlte Klimafinanzierung

Bei den zugesagten und hinterlegten Finanzmitteln ist unklar, wie viel für Anpassung verwendet wird.

(Quelle: www.climatefundsupdate.org)

wären diese gerade in vielen verwundbaren Ländern und in den ärmsten und randständigsten Sektoren der Gesellschaft ohne den nötigen Zugang zu privatem Kapital kaum umsetzbar. Schlechte Bonität, das Risiko politischer Instabilität, Wechselkurs- und Technologierisiken sowie die begrenzte Kapazität von Finanzinstitutionen tragen zu einer mangelnden Absorptionsfähigkeit in Entwicklungsländern bei, was hohe Vorausinvestitionen behindert. Bis heute ist zudem unklar, in welchen Sektoren und in welchen Ländern der Privatsektor überhaupt Anpassung finanzieren könnte. Es bedarf hier Pilotversuchen, die von unabhängigen Wissenschaftlern evaluiert werden, um die Rolle der Privatwirtschaft besser zu verstehen.

Die zuvor diskutierte Institutionalisierung der Anpassung an den Klimawandel auf der nationalen und lokalen Ebene könnte die Absorptionskapazität von Entwicklungsländern aber erhöhen und profitable Anpassungsprojekte erschließen. Dies würde den Entwicklungsländern auch eine stärkere Stimme in den internationalen Klimaverhandlungen verleihen. Die Einrichtung des „Green Africa Fund“, der Finanzmittel gemäß den spezifischen Bedürfnissen Afrikas erhalten, managen und vergeben soll, durch die Afrikanische Entwicklungsbank ist daher ein erfreulicher Schritt. Die Harmonisierung mit anderen Fonds und ein leichter Zugang zu den Mitteln werden die Schlüssel für seinen Mehrwert darstellen. Auch Länder wie Bangladesch, Indonesien und Guyana richten Empfänger-Fonds ein, um die Klimafinanzierung stärker mit den jeweiligen umfassenden und klimakompatiblen Entwicklungsplänen zu verbinden, sowohl im Hinblick auf Minderung als auch auf Anpassung.

Empfehlungen

Die für Anpassung aufgebrauchte Klimafinanzierung ist unzureichend. Die Finanzmittel werden durch innovative Mechanismen erhöht werden müssen, darunter Abgaben des Luft- und Seeverkehrs. Im globalen Kontext ist Minderung zwar wichtiger als Anpassung, doch im lokalen Kontext ist es häufig umgekehrt. Auf der Grundlage des Verursacherprinzips muss die Klimafinanzierung für Anpassung dementsprechend in einigen Fällen priorisiert werden. Der Prozentsatz der Klimafinanzierung, der für Anpassung verwendet wird, sollte deshalb auf mindestens 50% erhöht werden.

Zudem muss der Zugang zur Anpassungsfinanzierung verbessert werden. Dabei spielen auch die Geber eine wichtige Rolle, indem sie Klimafinanzierung über den „Green Climate Fund“ kanalisieren.

Gleichzeitig müssen die Empfänger ihre Kapazitäten weiter ausbauen, um die Mittel überhaupt abschöpfen zu können. Die Schaffung von Empfänger-Fonds erscheint hierbei als ein Schritt in die richtige Richtung. Wo die Absorptionskapazität gering bleibt, sollten UNFCCC (insbesondere das „Adaptation Committee“) und Geber dringend darauf hinwirken, diese zu verbessern.

IV. Möglichkeiten für eine effektivere Institutionalisierung von Anpassung

Wie bereits erwähnt, machte die 16. Vertragsstaatenkonferenz in Cancún bei der Institutionalisierung der Anpassung einen großen Schritt nach vorn. Sie schuf das Cancún Adaptation Framework (CAF) als Gesamtrahmen für die weiteren Aktivitäten in Sachen Anpassung, einschließlich institutioneller Arrangements und Prozesse. Das CAF betont deutlich die Notwendigkeit für weitergehende Maßnahmen im Anpassungsbereich und nennt eine Reihe von Aktivitäten, die die Parteien in dieser Hinsicht unternehmen sollten. Darunter fallen beispielsweise die Planung und Umsetzung von konkreten Anpassungsprojekten und -programmen, die Abschätzung der tatsächlichen Auswirkungen des Klimawandels und Verwundbarkeiten, die Förderung von klimabezogener Forschung, Information und Capacity-building, Institutionenbildung im Hinblick auf Anpassung sowie die Stärkung der Widerstandsfähigkeit von sozio-ökonomischen und ökologischen Systemen.

Im Bereich der institutionellen Arrangements und Prozesse wurde ein Adaptation Committee (AC) unter dem CAF eingerichtet, das die Anpassungsaktivitäten überwachen und voranbringen soll. Darüber hinaus enthält das Cancún Adaptation Framework Vorkehrungen, einen Prozess für LDCs zu schaffen, damit diese mittel- bis langfristig ausgerichtete Nationale Anpassungspläne entwickeln und umsetzen können. Da Anpassung auf unterschiedlichen zeitlichen Ebenen erfolgen muss, sind die NAPs eine gute Ergänzung der eher kurzfristig angelegten NAPAs.

Auch wenn die meisten Modalitäten dieser institutionellen Arrangements noch genauer ausgearbeitet werden müssen, bilden sie doch wichtige Ecksteine für eine effektivere

Institutionalisierung von Anpassung und deren Finanzierung. Wie bereits erläutert, wird Anpassung derzeit in verschiedenen Arbeitsprogrammen und von verschiedenen Organen innerhalb der Konvention behandelt. Darüber hinaus arbeitet eine zunehmende Zahl von Akteuren auch außerhalb der Konvention zu diesem Thema. Dies birgt ein hohes Risiko von Doppelarbeit, Fragmentierung und ineffizienter Nutzung von (finanziellen) Ressourcen. Eines der erklärten Ziele des AC ist es daher, „Anpassung in einer kohärenten Weise im Rahmen der Konvention“ zu fördern. Wenn es gelänge, enge Verbindungen zwischen den verschiedenen Institutionen inner- und außerhalb der Konvention zu schaffen, könnte dies erheblich dazu beitragen, die genannten Risiken zu verringern. Misslingt dies jedoch, würde das Niveau der Fragmentierung eher steigen als abnehmen und noch ein weiteres Organ geschaffen, das sich mit Anpassung beschäftigt.

Derzeit werden unterschiedliche Optionen diskutiert, wie die Verbindung zwischen dem Adaptation Committee, den relevanten Institutionen inner- und außerhalb der Konvention und den Finanzierungsmechanismen zu Anpassung verbessert werden kann. Dazu zählt auch ein verstärkter Informationsaustausch zwischen den Institutionen, etwa durch gemeinsame Sitzungen, Konsultationen und die zur Verfügungstellung von Leitlinien und Ratschlägen an die entsprechenden Organisationseinheiten. Ein so verbesserter Informationsfluss ist wichtig, sollte jedoch nur den Startpunkt für eine weiterführende Rolle des AC bei der Koordinierung von Anpassung unter der Konvention darstellen. Durch Beobachtung und Bewertung sollte es dem AC möglich werden, Empfehlungen an die Vertragsstaatenkonferenz auszusprechen und gleichzeitig Anspruchsvoraussetzungen und Allokation

tionsmechanismen für die Finanzierung vorschlagen zu können. Auch die Entwicklung geeigneter Evaluierungsmethoden und eines verbesserten Zugangs zu Wissen wären denkbare Maßnahmen, um Kohärenz und Konsistenz zu stärken.

In Cancún wurde außerdem die Einrichtung eines Ständigen Ausschusses (Standing Committee) beschlossen. Er soll die Vertragsstaatenkonferenz dabei unterstützen, ihre Aufgaben bei der Klimafinanzierung auszuüben. Dazu zählen die Verbesserung der Kohärenz, die Koordinierung der Mobilisierung finanzieller Ressourcen sowie Messung, Berichterstattung und Verifikation der Unterstützungsleistungen für die Entwicklungsländer. Wie aber der Ständige Ausschuss eine solche Rolle wird ausfüllen können, bleibt allerdings offen. Bei Wissenschaftlern und Vertragsparteien hat er bis dato nur wenig Beachtung gefunden. Eine Entscheidung über seine Rolle wird wahrscheinlich während der 17. Vertragsstaatenkonferenz in Durban gefällt werden. Dabei wird es auch wichtig sein, die Verbindung zwischen dem Standing Committee und dem Adaptation Committee zu klären, um Doppelarbeit und Fragmentierung im Bereich der Anpassungsfinanzierung zu vermeiden.

Letztlich obliegt die Verantwortung für die Entwicklung und Umsetzung von Anpassungsprogrammen und -strategien aber den Nationalstaaten. Entsprechend spricht auch das AC von einem „ländergesteuerten Ansatz bei der Umsetzung der Anpassung“. Das AC selbst sollte sich darauf konzentrieren, in diesem Prozess technische Unterstützung und Beratung zu leisten; bei der Finanzierung von Anpassung hat es darüber hinaus keine zusätzliche Rolle. Technische Unterstützung ist jedoch dringend erforderlich, denn viele Institutionen, insbesondere in Entwicklungsländern, sind noch nicht ausreichend darauf eingerichtet, langfristige Anpassungsbedarfe zu bestimmen und Anpassung vor Ort umzusetzen. Zu komplex und unsicher sind die Wirkungen des Klimawandels und die Vielzahl der zugrunde liegenden Ursachen, welche die Verwundbarkeit und damit einhergehend die Entwicklungserfordernisse bestimmen. Da Anpassung eine sektorübergreifende Aufgabe ist, wird eine enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Institutionen auf nationaler wie internationaler Ebene notwendig sein. Entsprechend verlangt das CAF die Schaffung regionaler Zentren, die die Anpassung auf ihrer Ebene voranbringen und als Informationsvermittler zwischen nationalen und internationalen Institutionen tätig werden.

Die Nutzung von Synergiepotenzialen und die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ebenen wird eine der wichtigen Aufgaben des AC sein. Angesichts der engen Verknüpfung von Anpassung und Entwicklung kann das AC auch die Integration von Anpassung in nationale und sektorale Entwicklungsstrategien und -programme auf Länderebene unterstützen, indem

es durch seine Netzwerkfunktion Informationen zur Verfügung stellt und auf best practices hinweist. Allerdings sollte dies nicht zur Doppelung bereits bestehender Capacity-building-Aktivitäten führen. Sowohl in den durch die Wirkungen des Klimawandels betroffenen Sektoren als auch bei übergreifenden Entwicklungsstrategien, etwa Armutsbekämpfungsstrategiepapieren (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP), gibt es weiterhin Bedarf an Mainstreaming der Anpassung. Nur so kann gewährleistet werden, dass der Klimawandel nicht langfristige Entwicklungsziele gefährdet.

Anpassung wird auch einen wichtigen Bestandteil der Agenda des Green Climate Funds mit seinem (geplant) großen Volumen und seinem umfassenden Ansatz bilden. Es bleibt aber abzuwarten, in welchem Maße der Fonds die jährlichen 100 Mrd. US-\$ Klimafinanzierung aus den entwickelten Ländern ab 2020 tatsächlich verteilen wird. Geberländer könnten es vorziehen, ihre Finanzierung hauptsächlich über bilaterale Kanäle zu leiten, was ihnen eine bessere Sichtbarkeit und größeren direkten Einfluss auf die Verwendung der Gelder garantieren würde. Auch die Beteiligung des privaten Sektors und dessen Finanzmitteln werden weiter diskutiert. Eine andere offene Frage ist auch, wie die Verteilung zwischen Minderung und Anpassung abgestimmt werden soll. Wie im Abschnitt zur Klimafinanzierung bereits festgestellt, ist die Finanzierung von Minderung aus Gebersicht häufig attraktiver als die Finanzierung von Anpassung. Die künftige Ausrichtung des Fonds bestimmt das mit seiner Einrichtung befasste Transitional Committee, später sein Direktorium.

Empfehlungen

Die zunehmend komplexen institutionellen Arrangements für die Anpassung und die Aufsplitterung der Vertragsparteien, Gruppen, Ausschüsse, nicht-staatlichen Akteure etc. birgt das Risiko zunehmender Fragmentierung. Das Adaptation Committee der UNFCCC hat das Potenzial, die Fragmentierung der mit Anpassung befassten Institutionen zu verringern. Wir empfehlen eine starke Position der Entwicklungsländer im Adaptation Committee, da erfolgreiche und kostengünstige Anpassung in Entwicklungsländern schwieriger ist als in entwickelten Ländern. Auch sollte das Adaptation Committee das Rad nicht noch einmal erfinden, sondern vorhandenes Wissen und Netzwerke gut nutzen. Der Austausch von Informationen ist äußerst wichtig, um Doppelarbeit und Fragmentierung zu vermeiden und stattdessen Integration und Verdichtung anzuregen.

V. Schlussfolgerung und Ausblick

Anpassung ist in den vergangenen Jahren international institutionalisiert worden. Die nationalen und lokalen Ebenen sind jedoch noch nicht ausreichend ausgestattet, um sich den mit der Anpassung verbundenen Herausforderungen annehmen zu können. Gleichzeitig wurde auch die Klimafinanzierung institutionalisiert. Obwohl die finanziellen Ressourcen in den vergangenen Jahren gewachsen sind, sind die Mittel bis heute unzureichend und es bleibt unklar, wie die 100 Mrd. US-\$ Klimafinanzierung ab 2020 mobilisiert werden sollen. Wir möchten abschließend die folgenden Empfehlungen zur weiteren Institutionalisierung und Finanzierung von Anpassung formulieren:

- Entwicklungszusammenarbeit und Klimafinanzierung teilen das Ziel einer umweltverträglichen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung, aber die gegenwärtige Finanzierungsdebatte trennt sie. Wir empfehlen daher eine eindeutige Definition von Klimafinanzierung und ihr Verhältnis zur ODA festzulegen. Zählen Kredite? Zählt es, wenn ein internationales Unternehmen seine lokalen Geschäfte an den Klimawandel anpasst? Solche Definitionen müssen von Gebern und Nehmern auf einer breiten Basis akzeptiert werden. Die OECD/DAC-Marker sind ein verdienstvoller Anfang, auch wenn am Prozess der Selbstberichterstattung durch die Geber im Sinne einer stärkeren Transparenz noch zu arbeiten sein wird. Mittel für Entwicklung und Anpassung müssen in ihrer Herkunft unterscheidbar sein, nicht aber in ihrer Verwendung. Gemeinhin akzeptierte Definitionen sollten vor 2020 eingeführt sein, da von diesem Zeitpunkt ab größere Summen nicht nur von öffentlichen, sondern auch von privaten und anderen innovativen Finanzierungsquellen erwartet werden.
- Fast 32 Mrd. US-\$ Klimafinanzierung wurden bislang zugesagt, nur 42% davon sind jedoch auch hinterlegt, nur 6% sind bei den Empfängern angekommen und lediglich 1,4% sind für Anpassungsmaßnahmen verwendet worden. Dies zeigt zweierlei: Zum einen scheint es unwahrscheinlich, dass öffentliche und private Geber die zugesagten 100 Mrd. US-\$ jährlich tatsächlich werden aufbringen können. Die Finanzmittel werden daher durch innovative Mechanismen erhöht werden müssen, darunter Abgaben des Luft- und Seeverkehrs. Zum andern zeigen die Zahlen, dass Maßnahmen zur Minderung priorisiert werden. Aus globaler Perspektive ist die Verhinderung weiterer Treibhausgas-Emissionen die größte Herausforderung, auf lokaler Ebene ist Anpassung jedoch oft wichtiger. Auf Basis des Verursacherprinzips muss der Finanzierung für Anpassung verstärkt Vorrang

eingeräumt werden. Der Anteil der Anpassung an der gesamten Klimafinanzierung sollte daher künftig bei mindestens 50 Prozent liegen.

- Die große Zahl von Fonds hat bislang nicht zu einer ausreichenden Anpassungsfinanzierung geführt, sondern vielmehr eine geringe Transparenz und hohe Transaktionskosten befördert. Fonds außerhalb der UNFCCC waren der Finanzierung innerhalb der Rahmenkonvention zusätzlich abträglich. Die Geberländer sollten künftig den Green Climate Fund nutzen, um signifikante Beiträge zu Klimafinanzierung zu kanalisieren und außerdem die Entwicklungsländer im Sinne von mehr ownership bei der Entwicklung, Finanzierung und Implementierung von Maßnahmen unterstützen. Die Empfängerländer ihrerseits müssen Kapazitäten entwickeln, um die Klimafinanzierung auf der nationalen und lokalen Ebene überhaupt absorbieren zu können. Spezifische Situationen in unterschiedlichen Umfeldern (politisch, sozial, ökonomisch und ökologisch) erfordern maßgeschneiderte Lösungen von der lokalen Ebene ausgehend (bottom-up). Die Einrichtung „Nationaler Finanzierungseinheiten“, die die Klimafinanzierung managen und für das Mainstreaming der Programme und Projekte in den nationalen Entwicklungsstrategien sorgen, scheint ein erster Schritt in die richtige Richtung. Wo die Aufnahmekapazität gering bleibt, sollten UNFCCC (hier vor allem das Adaptation Committee) und Geberländer unterstützend wirken.
- Die zunehmend komplexen institutionellen Arrangements für Anpassung bergen das Risiko einer steigenden Fragmentierung. Das Adaptation Committee des UNFCCC hat das Potenzial, eine solche Entwicklung zu verhindern. Wir empfehlen eine starke Rolle der Entwicklungsländer im Adaptation Committee, denn erfolgreiche und kostengünstige Anpassung ist in diesen Staaten besonders schwierig. Das Adaptation Committee sollte das Rad jedoch nicht neu erfinden, sondern vorhandenes Wissen und Netzwerke gut nutzen. Der Austausch von Informationen ist äußerst wichtig, um Doppelarbeit und Fragmentierung zu vermeiden und stattdessen Integration und Verdichtung anzuregen.

Schließlich ist ein Abkommen für die Zeit nach Kyoto wichtig. Obschon in ihm zwar unmittelbar Minderungsfragen – auf die wir in diesem Papier nicht näher eingegangen sind – behandelt werden, sollte nicht vergessen werden, dass auch die Last der Anpassung steigt, wenn versäumt wird, den Klimawandel einzudämmen.

Autorinnen und Autoren:

Pieter Pauw, Dr. Chinwe Ifejika Speranza, Isabel van de Sand, Dr. Marcus Kaplan und Dr. Benjamin Schraven sind Forscher in der Abteilung „Umweltpolitik und Ressourcenmanagement“ des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

Dieses Policy Paper wurde im Rahmen eines vom BMZ finanzierten Modellprojekts zu „Klimawandel und Entwicklung“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) Bonn, geschrieben. Die Daten basieren im Wesentlichen auf der Website www.climatefundsupdate.org, die vom Overseas Development Institute (ODI) und der Heinrich Böll Stiftung entwickelt worden ist.

Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner:

Aly Abou-Sabaa, Vorstandsvorsitzender, Koordinierungsausschuss für Klimawandel, Afrikanische Entwicklungsbank, Tunis

PD Dr. Achim Brunnengräber, Privatdozent im Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin und Vertretungsprofessor an der TU Dresden, Lehrstuhl für Internationale Politik und Zentrum für Internationale Studien (ZIS), Berlin

Dr. Fatima Denton, Programmleiterin Anpassung an den Klimawandel, International Development Research Centre (IDRC), Dakar

Bärbel Dieckmann, Präsidentin der Welthungerhilfe und ehemalige Oberbürgermeisterin der Stadt Bonn

Sven Harmeling, Teamleiter Internationale Klimapolitik Germanwatch e.V., Bonn



Herausgeberin:
Stiftung Entwicklung und
Frieden (SEF)
Dechenstraße 2
53115 Bonn

Tel.: (0228) 9 59 25-0
Fax: (0228) 9 59 25-99
eMail: sef@sef-bonn.org

Website:
<http://www.sef-bonn.org>

Redaktion:
Sabine Gerhardt

Gestaltung:
Gerhard Süß-Jung

Übersetzung:
Dr. Thomas Siebold

ISSN 1437-2800

© Stiftung Entwicklung und
Frieden, November 2011

Die **Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)** ist eine überparteiliche und gemeinnützige Stiftung, deren Stifter die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Berlin, Brandenburg und Sachsen sind. Sie versteht sich als Forum für den deutschen und internationalen Austausch über die politische und soziale Gestaltung der Globalisierung. Ihr Ziel ist eine menschenwürdige und nachhaltige Entwicklung weltweit. Mit ihren Publikationen und Veranstaltungen wirkt die Stiftung an der Schnittstelle von Politik, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft.

Dem Kuratorium stehen die Ministerpräsidenten der vier Stifterländer vor. Vorstandsvorsitzende ist Staatssekretärin a.D. Karin Kortmann, stellvertretende Vorsitzende sind Staatssekretär a. D. Dr. Gerd Harms und Prof. Dr. Michael Zürn. Vorsitzender des Beirats ist Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Senghaas. Geschäftsführerin der Stiftung ist Dr. Michèle Roth.

In der **Reihe Policy Paper** nehmen namhafte Experten Stellung zu drängenden Fragen der Weltentwicklung. Auch damit will sich die Stiftung Entwicklung und Frieden intensiv an der politischen Diskussion über globale Themen beteiligen und politische Handlungsempfehlungen geben.

Ausgewählte Hefte aus der Reihe Policy Paper

(Die Policy Papers erscheinen in deutscher und in elektronischer Form auch in englischer Sprache. Preis pro Heft: € 2,50):

- 34** *Anforderungen an ein globales Energieregime. Strategien für einen fairen Zugang zu nachhaltiger Energie.* Manfred Fischedick, Sylvia Borbonus, Hanna Scheck, April 2011
- 33** *Spannungen zwischen Migrantengruppen: Importiert oder hausgemacht? Empfehlungen an kommunale Akteure am Beispiel des türkisch-kurdischen Konflikts.* Von Jan Hanrath, Februar 2011
- 32** *Humanitäre Hilfe – Instrument zur Schaffung geordneter Staatlichkeit? Handlungsempfehlungen vor dem Hintergrund der Haiti-Katastrophe.* Von Hans-Joachim Heintze, April 2010
- 31** *Von der Sozialen zur Nachhaltigen Marktwirtschaft. Ein neues Leitbild für das 21. Jahrhundert.* Von Michael von Hauff, Mai 2009

Der Inhalt gibt nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.